

HU

2015



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

**A 18/2015. sz. különjelentés  
összefoglalása  
A nehézségekkel küzdő országoknak  
biztosított pénzügyi segítségnyújtás**

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)

Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA

YouTube: EUAuditorsECA

Facebook: European Court of Auditors

A Számvevőszék észrevételeit, következtetéseit és ajánlásait, valamint a Bizottság válaszait is tartalmazó teljes jelentés a weboldalunkon érhető el: <http://eca.europa.eu>

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).  
Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3679-1	doi:10.2865/127933	QJ-04-15-867-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-3659-3	doi:10.2865/468782	QJ-04-15-867-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3711-8	doi:10.2865/25429	QJ-04-15-867-HU-E

© Európai Unió, 2015

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

*Printed in Luxembourg*

**HU**

**2015**

**A 18/2015. sz.  
különjelentés  
összefoglalása**

**A nehézségekkel  
küzdő országoknak  
biztosított pénzügyi  
segítségnyújtás**



## A nehézségekkel küzdő országoknak biztosított pénzügyi segítségnyújtás

Hét éve Európában pénzügyi válság tört ki, ami később államadósság-válsággá alakult. Az államadósság-válság több tényező következménye volt: gyenge bankfelügyeleti rendszer, nem megfelelő költségvetési politika, valamint a nehéz helyzetbe kerülő nagy pénzügyi intézmények (amelyek megmentése később az adófizetők pénzéből történt). A válság két hullámban söpört végig az uniós tagállamokon, az első hullám a nem euróövezeti országokat érintette 2008–2009-ben, majd az áttért az euróövezetre is.

Vajon a válság kezelése megfelelő volt? A pénzügyi segítségnyújtáshoz számos jogi eszköz alkalmazását vették fontolóra. A nem az euróövezetbe tartozó tagállamok a meglévő **fizetésimérleg-mechanizmushoz** (BoP) folyamodhattak. Írország és Portugália az újonnan létrehozott **európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus** (EFSM) és az európai pénzügyi stabilitási eszköz (EFSF) útján kapott segítséget. Ezek közül csak a fizetésimérleg-mechanizmus és az EFSM minősül az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapján létrehozott uniós eszköznek, az EFSF az uniós kereteken kívüli államközi eszköz.

Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság miként irányította öt tagállam esetében (**Magyarország, Lettország, Románia, Írország és Portugália**) a pénzügyi segítségnyújtást, valamint a folyamathoz kapcsolódó ajánlásokat tettünk a Bizottságnak.

## Az ellenőrzött terület

### Az ellenőrzés hatóköre

Az ellenőrzés a fizetésimérleg-eszköz és az EFSM keretében biztosított pénzügyi segítségnyújtás Bizottság általi irányítására terjedt ki, amely során a Bizottság a tőkepiacról vont be forrást az uniós költségvetés garanciavállalásával. Az ellenőrzés a Magyarországnak, Lettországnak, Romániának (az első két program), Írországnak és Portugáliának folyósított pénzügyi segítségnyújtást érinti, különös hangsúllyal a Bizottságnak a programokban játszott szerepére. Ezenkívül megvizsgáltuk a Bizottság által a partnerekkel (az EKB és az IMF) folytatott együttműködést, de az ellenőrzés nem terjedt ki a partnerekre.

Nem ellenőriztük az Unió politikai szinten hozott döntéseit, és több szempontból korlátoztuk az ellenőrzés hatókörét. Nem vettük figyelembe a pénzügyi segítségnyújtás elmaradásának elméleti esetét modellező, a ténylegesen megtörtént eseményeket nem fedő forgatókönyv vizsgálatát, illetve a válság más úton történő megoldásának lehetőségét (pl. az államadósságok kölcsönössé tétele). Az adósság fenntarthatóságát, illetve a hitelek visszafizetési valószínűségét sem vizsgáltuk, valamint azt sem, hogy a Tanács a válság megoldásához legmegfelelőbb hiánycélokot vagy strukturális célokot határozott-e meg. A Bizottság többi partnerrel folytatott együttműködésének ellenőrzésekor nem vizsgáltuk, hogy indokolt volt-e ezeknek az intézményeknek a bevonása.

## Az ellenőrzés során vizsgált kérdések

Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság megfelelően irányította-e a pénzügyi segítségnyújtási programokat. Ez a kérdés az alábbi alkérdéseket foglalta magában:

- 1 Időben felismerték a növekvő költségvetési kockázatokat?
- 2 A folyamatok megfelelően voltak kialakítva ahhoz, hogy átfogó kiindulási adatokat nyújtsanak a programmal kapcsolatos döntéshozatalhoz?
- 3 A Bizottság a legjobb elérhető kamatlábakon és a bevált adósságkibocsátási gyakorlattal összhangban vont be forrásokat?
- 4 A pénzügyi segítségnyújtási programok teljesítették fő céljaikat?

## Megállapításaink

### Egyes figyelmeztető jeleket figyelmen kívül hagytak

Fontos visszaemlékezni, hogy a válság előtt már létezett egy mechanizmus a tagállamok költségvetésének figyelemmel kísérésére. A Bizottság felelősége volt, hogy figyelmeztesse a Tanácsot a növekvő költségvetési egyensúlytalanságokra. A Bizottság nem volt felkészülve az első pénzügyi segítségnyújtási kérésekre.

Megállapítottuk, hogy a Bizottság túlbecsülte az országok állami költségvetésének tényleges ellenálló képességét. A Bizottság által 2009 előtt végzett értékelések lényeges hiányossága volt, hogy nem írtak elő az állami szektor által felhalmozott függő – és a válság során sok esetben ténylegesen realizálódó – kötelezettségekre vonatkozó beszámolási kötelezettséget. Ezenkívül a Bizottság nem fordított kellő figyelmet a jelentős külföldi pénzáramlások, a bankok pénzügyi helyzete, valamint az államháztartások állapota közötti összefüggésekre.

A Stabilitási és Növekedési Paktum 2011-es, 2013-as és 2014-es reformja a válságot megelőző időszak hiányosságainak megoldására irányult a nagyobb fokú makrogazdasági felügyelet bevezetésével. Mindezek ellenére 2008-ban, amikor az érintett országok elkezdtek segítségkéréseket benyújtani, a Bizottság felkészületlen volt a pénzügyi segítségnyújtás irányítására.

## Válasz a kihívásra

### Egy lépéssel az események mögött

A Bizottság magára vállalta az új program irányítási feladatait, amely magában foglalta a tagállami hatóságokkal történő tárgyalások lefolytatását, a programok előrejelzéseinek és a finanszírozási hiányra vonatkozó becslések elkészítését, valamint a szükséges reformok meghatározását. A kezdeti időbeli korlátokat és a kevés releváns tapasztalatot figyelembe véve, már ez is eredménynek minősül.

A Bizottság összességében alapos munkát végzett a szükséges információk összegyűjtése terén. Fokozatosan egyre nagyobb mértékben támaszkodott belső szakértelemre, és a segítséget kérő országokban az érdekelt felek széles körét vontta be a folyamatba.

### Összetett eszközök

A makrogazdasági és hiány-előrejelzések elkészítése nem minősült új tevékenységnek. A Bizottság egy már meglévő és elég nehézkesen használható táblázatrendszerrel alkalmazott előrejelzési eszközként. A minőség-ellenőrzés főként az előrejelzések különböző részeinek egyeztetésére korlátozódott, de a vezetés nem vizsgálta az előrejelzés feltevései mögött álló okokat. Nagy nehézségekbe ütközött a főbb feltevések, mint pl. a költségvetési multiplikátorok helyzetállásának értékelése, nemcsak a későbbi felülvizsgálatok során, hanem a vezetés számára az előrejelzések tényleges elkészítése során is.

## Kezdeti problémák

A segítségnyújtási programok általában megfelelő, irányadó uniós szintű szakpolitikák és az akkor rendelkezésre álló gazdasági ismeretek által alkotott alapokon nyugodtak. A Bizottság munkafolyamatainak azonban közös jellemzője volt a dokumentálás hiánya. Nem fektettek elég hangsúlyt arra, hogy később visszamenőleg elemezni lehessen a meghozott döntéseket. Nem tudtuk ellenőrizni a Tanácsnak továbbított alapvető fontosságú információkat, mint pl. egyes programokban a finanszírozási hiány megállapítására szolgáló kezdeti becsléseket.

Ezt részben a válság és a rendelkezésre álló időkeret kezdeti szűkösége magyarázza, továbbá a programirányítás újszerűsége is nehezítette a Bizottság dolgát. A feljegyzések elérhetősége később javult, de még a legfrissebb programok esetében is hiányoztak bizonyos kulcsfontosságú dokumentumok.

Az egyetértési megállapodásokban szereplő feltételeket a legtöbb esetben a tanácsi határozatra történő konkrét hivatkozással indokolták. Ezek a feltételek azonban nem minden esetben összpontosítottak megfelelően a Tanács által meghatározott általános gazdaságpolitikai feltételekre.

## Eltérő megközelítések

Számos példát találtunk arra, hogy hasonló helyzetben levő országokkal szemben eltérő bánásmódot alkalmaztak. A segítségnyújtás feltételeit minden programban eltérően kezelték. Egyes programokban azok összességében enyhébbek voltak, ami könnyebben teljesíthetővé tette őket. A hasonló strukturális problémákkal küzdő országok összehasonlítása során megállapítottuk, hogy az előírt reformok nem minden esetben voltak arányosak a fennálló problémákkal, illetve nagyban eltérő megközelítést követtek. Egyes országok hiánycéljait kevésbé szigorúan állapították meg, mint ahogy azt azok gazdasági helyzete indokolta volna.

## Korlátozott körű minőség-ellenőrzés

A hiányosságok egyik oka az volt, hogy a program kialakítását és monitoringját nagyrészt a Bizottság programcsoportjai végezték. Mielőtt azok a Tanács vagy a Bizottság elé kerültek volna, a csoportok által készített fő dokumentumokat felülvizsgálták, de ez a felülvizsgálat több szempontból is hiányos volt. Az alapszámításokat nem ellenőrizte a csoporton kívüli személy, a szakértők munkáját nem vizsgálták alaposan felül, valamint a felülvizsgálati folyamatot sem dokumentálták megfelelően.

## Fejlesztendő területek

Pozitívumként értékelendő, hogy az első pénzügyi segítségkérés óta jelentősen javult a Tanács, illetve a Bizottság döntéshozatalának alapjául szolgáló programdokumentumok minősége. Ennek oka, hogy további munkatársakat biztosítottak a program irányítására, több tapasztalat állt rendelkezésre és az előkészítés is javult. Azonban még a legfrissebb programdokumentumokból is hiányoznak lényeges információk.

A monitoring során a Bizottság az eredményszemléletű hiánycélt kísérte figyelemmel. Ez biztosítja a túlzotthiány-eljárással való összhangot, de egyúttal azt is jelenti, hogy ha döntést kell hozni a program folytatásáról, a Bizottság nem tudja egyértelműen kijelenteni, hogy a kedvezményezett tagállam teljesítette-e a hiánycélt, mivel az eredményszemléletű hiányt csak bizonyos idő elteltével lehet megállapítani. A feltételek teljesüléséről szóló beszámolás nem volt szisztematikus.

Zavart okozott, hogy számos különböző kifejezést használtak a feltételek nem teljesülésének jelölésére. Egyes feltételek teljesüléséről nem számoltak be. Más feltételekkel kapcsolatban azok teljesüléséről számoltak be, holott valójában ez nem felelt meg a valóságnak.

## **A hitelfelvétel összhangban állt a finanszírozási igénnyel, de a nehéz körülmények miatt kezdetben nem minden esetben tudták a legjobb gyakorlatot alkalmazni**

A Bizottság adósságkibocsátása sikeresnek tekinthető, mivel minden kötvénykibocsátás elegendő tőkepiaci keresletet generált azok értékesítéséhez. A Bizottság a kötvénykibocsátásokat időben hajtotta végre. Az adósság végső költsége összhangban állt a hasonló szereplők által végrehajtott piaci ügyletekével. A tényleges eljárás során az árszintek esetenként magasabbak voltak, mint a vezető szervező bankok által kezdetben jelzett árszintek.

A kezdeti évek adósságkezelési folyamatában több hiányosságra derült fény. Ezeket részben az erre a tevékenységre rendelkezésre álló bizottsági munkatársak alacsony száma magyarázza. A hiányosságok nem gyakoroltak bizonyítható hatást a hitelfelvétel eredményére. Ezeket a hiányosságokat a későbbi kötvénykibocsátásoknál már nagyrészt orvosolták, ezért az ajánlások az ellenőrzés során továbbra is fennállóként azonosított hiányosságokra vonatkoznak.

## A programok célkitűzései teljesültek

A felülvizsgált hiánycélok néhány kivételtől eltekintve többnyire teljesültek. A 2009-es gazdasági visszaesés miatt az országok még az új bevételnövelő intézkedések eredményénél is nagyobb mértékű bevételkiesést szenvedtek el. Az adósemleges vagy adókiegyenlítő reformok további rövid távú költségvetési bevételkieséssel jártak, és egyes országok további adóügyi intézkedéseket hoztak az GDP-arányos adóbevételek csökkenésének ellentételezésére. A strukturális hiányok eltérő mértékben bár, de javultak. A költségvetési kiigazítások egy része nem volt hosszú távú. Az országok egyszeri intézkedésekkel teljesítették a célokat.

A tagállamok a programokban szereplő legtöbb feltételt ha késve is, de teljesítették. A késedelem legtöbbször a Bizottság hatókörén kívül eső okból következett be. Esetenként azonban a Bizottság irreálisan szoros határidőket szabott széles körű reformok végrehajtására. A nagy teljesítési arány azonban nem jelenti azt, hogy minden fontos feltételt teljesítettek. Megállapítottuk továbbá, hogy a tagállamok a fontos feltételek teljesítését a programidőszak végső szakaszáig halogatták.

A programok sikeresek voltak a reformok elindításában, és az érintett országok jórészt folytatták a programok feltételei által elindított reformokat. Az ellenőrzés időpontjáig csak elvétve fordult elő a reformok visszafordítása. Azonban azokat olyan alternatív reformokkal ellentételezték, amelyek potenciális hatásukat tekintve gyakran nem voltak a korábbiakkal egyenértékűek.

Az öt ország közül négyben a folyó fizetési mérleg korrekciója a vártnál gyorsabban megtörtént. Ezt nagyrészt a jövedelemmérleg váratlan és kisebb mértékben a kereskedelmi mérleg szintén váratlan javulása okozta.

## Milyen ajánlásokat tettünk?

- a.** A Bizottság hozzon létre az intézmény egészére kiterjedő keretrendszert, amely lehetővé teszi a Bizottság személyzetének és szakértelmének gyors rendelkezésre bocsátását olyan esetekben, ha pénzügyi segítségnyújtási programra vonatkozó igény merül fel. A Bizottság ezenkívül dolgozzon ki eljárásokat a „kettes csomag” szabályozásához kapcsolódóan.
- b.** Az előrejelzési folyamatra szisztematikusabb minőség-ellenőrzést kell alkalmazni.
- c.** A program döntéseinek alapjául szolgáló tényezők belső átláthatóságának biztosításához a Bizottság javítsa nyilvántartási/ archiválási rendszerét és erre a minőségi felülvizsgálat során is ügyeljen.
- d.** A Bizottságnak megfelelő eljárásokat kell biztosítania a programirányítás és a programdokumentumok tartalmának minőségi felülvizsgálatára.
- e.** A költségvetési monitoring céljából a Bizottság vegyen be rövid idő alatt összegyűjthető változókat/paramétereket az egyetértési megállapodásokba.
- f.** A Bizottság tegyen különbséget a feltételek fontossága között, és a valóban fontos reformokat célozza meg.
- g.** A jövőbeni programok esetében a Bizottság kíséreljen meg formalizált intézményközi együttműködést folytatni a többi programpartnerrel.
- h.** Az adósságkezelési folyamatot átláthatóbbá kell tenni.
- i.** A Bizottság végezzen további elemzést az országok gazdasági kiigazításának főbb tényezőire vonatkozóan.

## A fizetésimérleg-mechanizmus és az európai pénzügyi stabilitási mechanizmus

A pénzügyi segítségnyújtás célja az országok támogatása volt lejáró adósságaik és hiányuk visszafizetése, illetve refinanszírozása érdekében. Ez puffert biztosított az egyes országokban a mögöttes problémák korrekciójára szolgáló kiigazítási programok végrehajtásának megkönnyítéséhez. Általánosságban ezek a mechanizmusok az euróövezet, illetve az Unió egésze stabilitásának fenntartását, a válság továbbterjedési kockázatának korlátozását, valamint a kedvezményezett tagállamok gazdaságát érő hirtelen sokkhatás megelőzését szolgálták.

Az egyes programok célkitűzései részleteikben eltérőek voltak, de a pénzügyi segítségnyújtás fő célja az volt, hogy a tagállamokban visszaállítsa a makrogazdasági és pénzügyi stabilitást, és hogy azok teljesíteni tudják az állami szférához (euróövezet) vagy a fizetési mérleghez (nem euróövezet) kapcsolódó kötelezettségeiket.

Az ellenőrzés által érintett öt tagállamnak biztosított pénzügyi segítségnyújtás ütemezése a következő volt:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Euróövezeten kívül		HU (2008. nov. – 2010. nov.)					
		LV (2009. jan. – 2012. jan.)					
		RO (2009. jún. – 2011. jún.)		RO 2 (2011. jún. – 2013. márc.)			
Euróövezet				IE (2010. dec. – 2013. dec.)			
				PT (2011. máj. – 2014. máj.)			

## Az öt országnak nyújtott hitelmechanizmusok főbb jellemzői

	BoP	EFSM	EFSF
<b>Intézményi forma</b>	Uniós mechanizmus	Uniós mechanizmus	Az euróövezeti országok tulajdonában lévő gazdasági társaság
<b>Tőkeszerkezet</b>	Az Uniós költségvetés garanciavállalásával	Az Uniós költségvetés garanciavállalásával	Az euróövezeti országok garanciavállalásával
<b>Hitelnyújtási kapacitás (euró)</b>	50 milliárd euró	60 milliárd euró	440 milliárd euró
<b>Eszköz</b>	Kölcsönök, hitelkeretek	Kölcsönök, hitelkeretek	Kölcsönök, elsődleges és másodlagos piaci kötvényvásárlás
<b>Időtartam</b>	Állandó mechanizmus	Ideiglenes mechanizmus	Ideiglenes mechanizmus
<b>Fő döntéshozó szervek</b>	A Tanács az Európai Bizottság javaslatára, minősített többségi szavazással	Az Európai Bizottság javaslatára, minősített többségi szavazással	Az EFSF igazgatótanácsa (azaz az eurócsoport tagjai)
<b>Jogalap/finanszírozás</b>	Az EUMSZ 143. cikke	Az EUMSZ 122. cikke	Kormányközi határozat



## HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

### **Ingyenes kiadványok:**

- egy példány:  
az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:  
az Európai Unió képviseletein keresztül ([http://ec.europa.eu/represent\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/represent_hu.htm)),  
nem uniós országokban a küldöttségektől ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_hu.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm)),  
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_hu.htm](http://europa.eu/eurodirect/index_hu.htm))  
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (\*).

(\*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatásokon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

### **Megvásárolható kiadványok:**

- az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

## További információk:

Európai Számvevőszék  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG  
[eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)

[eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

QJ-04-15-867-HU-N